

Кратка студија за јавни политики 03/2019

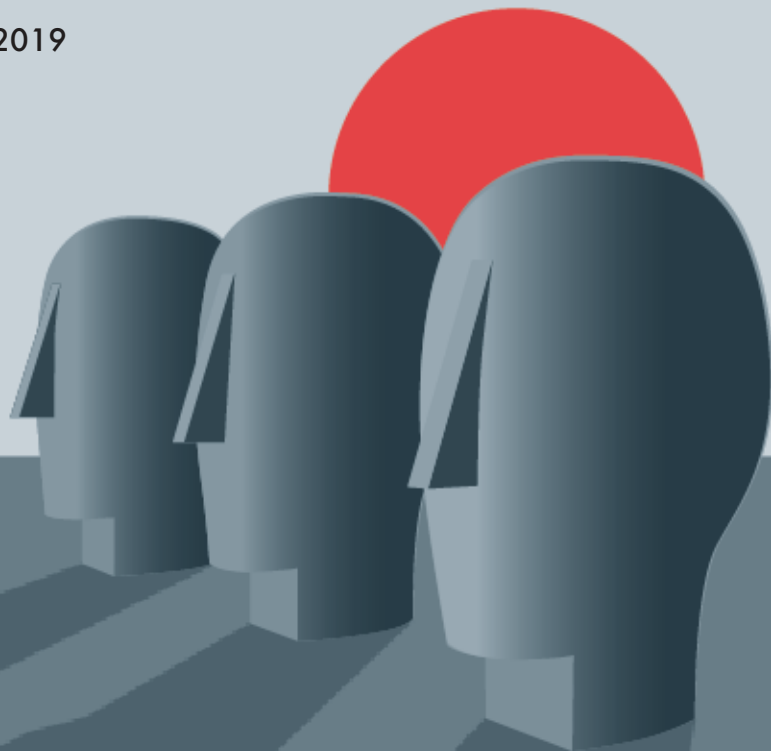
-

Кој „тоа“ таму управува?

Автори: Миша Поповиќ и Марко Панковски

-

Март 2019



British Embassy
Skopje



Оваа публикација е финансирана од страна UK aid од Владата на Обединетото Кралство. Наведените мислења не значи дека ги одразуваат официјалните ставови и политики на Британската Влада.

Импресум

Наслов: Кој тоа таму управува?

Издавач: Институт за демократија
„Социетас Цивилис“ - Скопје

Лектор: Валентина Јошевска

Автори: Миша Поповиќ и Марко Панковски

Дизајн: Дејан Кузмановски

**Публикацијата може бесплатно
да се преземе на:**

<http://www.idscs.org.mk>

Вовед

Управувањето во јавните претпријатија и независните државни тела е тесно поврзано со општата состојба на добро управување во земјата. Нивната бројност, распространетост и располагање со јавни ресурси ги наметнува прашањата од типот, кој управува со овие субјекти, како тие се избираат и како може да се осигури дека тие ќе бидат управувани од квалификувани луѓе во согласност со потребите на институцијата.

Моменталната законска рамка поврзана со назначувањето на управувачките структури на јавните претпријатија и државните независни тела недоволно ги утврдува критериумите за избор. Генералниот заклучок е дека критериумите не се доволно прецизни и дека при изборот

недостасува фер и транспарента постапка според заслугите.

Дополнително кон критериумите за назначување, постојат и недостатоци и недоречености во делот на критериумите за разрешување според перформансот на назначените лица.¹

Бројноста и надоместоците на членовите на управувачките структури² заедно со непрецизираните критериуми во законската регулатива ги прави овие институции ризични точки за партизација и клиентелизам што влијае врз квалитетот на нивното управување. Така, истите се честа мета на јавноста во однос на практиките при назначување на луѓето во управувачките структури, располагањето со јавните ресурси и нивното работење.

¹ За повеќе информации околу правната рамка, види: Југослав Ѓорѓиевски „Правните критериуми за назначување на раководството на јавни претпријатија, регулаторни и самостојни тела“. Институт за демократија: ноември 2018. Достапно на: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2018/11/A5_GoodGovernanceMK1.pdf. Пристапено на: 15.02.2019

² „Анализа на именуваните и избраните лица – Извештај од следење“. Центар за управување со промени: март 2018. Достапно на: http://www.cup.org.mk/publications/imenuvani%20i%20izbrani_za%20web_02.pdf. Пристапено на: 15.02.2019

Цел на анализата и пристап

Целта на оваа анализа е увид на состојбата кога се работи за квалификациите на луѓето кои раководат со јавните претпријатија и независните тела во контекст на законските критериуми, како и воспоставените практики кои постојат при именувањето.

Со цел утврдување на состојбата, беа испратени барања за информации од јавен карактер до сите јавни претпријатија, компании во целосна државна сопственост, регулаторни тела, самостојни државни органи и самостојни управни органи.³ Побарани беа професионални биографии (CV) на директорите, членовите на управните одбори и членовите на надзорните одбори. Од добиените биографии во базата на податоци беа внесени информации за степенот на образование, област на студии и години на искуство во доменот на работа на претпријатието или независното тело.

Од процесот на прибирање информации се направи база на податоци која содржи податоци за вкупно 1206 членови на управувачки структури. Нивото на достапни податоци е различно за различни членови. Информации, извлечени од биографии во форма на CV се достапни за 641 од случаите, за 323 случаи недостасуваат информации поради молк на администрација, во 235 случаи постојат информации за нивото на членовите на управувачките структури на ниво на име и презиме, а за седум случаи барањето за пристап е одбиено.

Од аспект на транспарентност и достава на информации, од процесот на собирање податоци може да се извлечат четири заклучоци. Прво, случаите на „молк на администрација“ се поретки кај комисиите и агенциите, отколку кај јавните претпријатија. Второ, поголема ажурност во однос на достава на биографиите беше забележана од страна на компаниите од државна сопственост и самостојните тела, отколку од јавните претпријатија. Трето, во делот на јавните претпријатија, помалите локални јавни

³ Барањето за информации од јавен карактер содржеше барање за доставување биографии на директорот на субјектот, членови на управниот одбор и членови на надзорниот одбор.

претпријатија доставија одговори во повеќе случаи отколку големите јавни претпријатија. Финално, во повеќе наврати постоеше префрлање на одговорноста помеѓу основачите (на пример Владата, Собранието и единиците на локалната самоуправа) и самите субјекти за тоа кој треба да ги поседува тие информации.

Првичниот впечаток што се добива е дека биографијата како информација за именуваните лица е нешто што ретко е дел од досието односно документацијата која институциите ја чуваат. Ова сугерира дека именувањето е повеќе формално, отколку процес на селекција во која низ компетитивна процедура се избираат најдобрите кандидати. Особено проблематична е состојбата кај управните и надзорните одбори, каде што информациите кои се чуваат се оскудни.

Следниот дел на анализата ги содржи главните наоди од спроведеното истражување и нуди препораки за подобрување на законската рамка во однос на критериумите, транспарентноста и следење на

работата на управувачките структури.

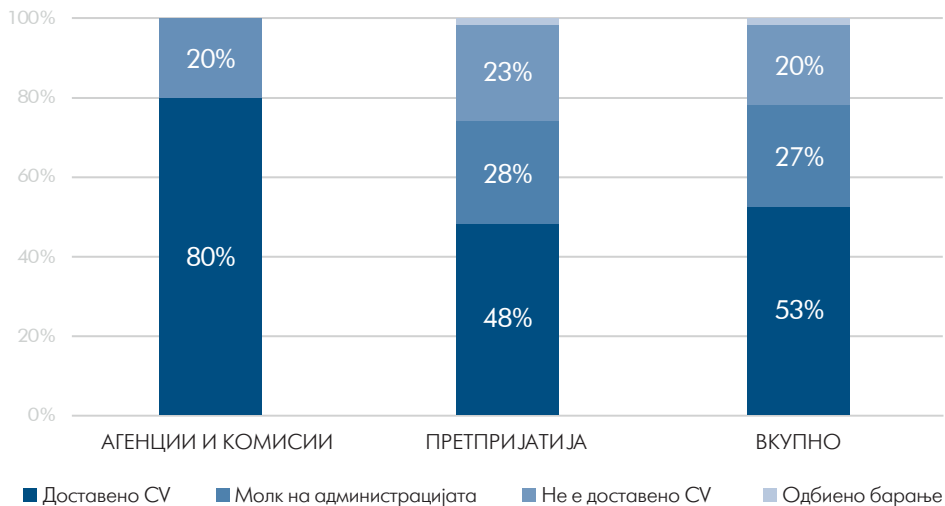
Од испратените барања за доставување биографии (CV) може да се забележи дека за нешто повеќе од половина учесници во управувачките структури ни беа доставени информации. Во 19% од случаите, доставена е информација за управувачките структури, меѓутоа институциите не доставуваат биографии.

Постои значајна разлика помеѓу тоа како институциите доставуваат барања. Јавните и државните претпријатија во помал обем ни доставија информации, за разлика од самостојните или регулаторни институции.

Периодот на собирање податоци се одвиваше помеѓу август 2018 и јануари 2019. Притоа, важно е да се напомене дека податоците не се однесуваат на одреден период, туку на доставените информации. Тоа значи дека анализата е направена врз основа на доставени информации, кои во меѓувреме, на пример кај оние институции кои порано ни доставиле податоци, може да е променета. ►

Граф. приказ 1.

Доставување информации според тип на институција



- ▶ Во текстот што следува ќе се коментираат резултати за случаите каде што има информации.

Искуството најголем дефицит во критериумите за назначување

Најголемиот недостаток во процесот на именување на раководните структури е искуството. Според анализираниите биографии, во 51% од

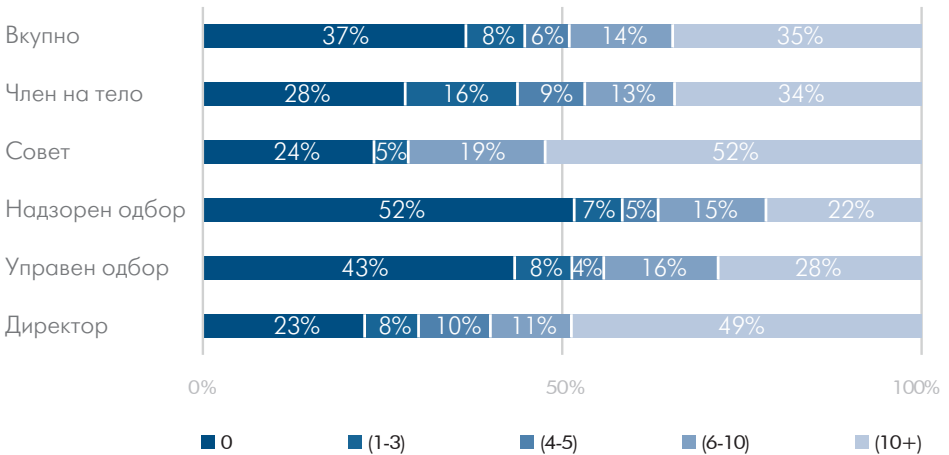
случаите именуваните лица немале искуство во областа на работата на институциите или, пак, тоа искуство е до пет години. Со искуство очекувано најдобро стојат членовите на советите во агенциите, каде што критериумите се посспецифично пропишани. Кај нив, 71% од советниците имаат искуство од барем шест години, а кај повеќе од половина од нив тоа е подолго од 10 години. Слично е и кај директорите на

јавните претпријатија и друштвата во државна сопственост (60%), како и членовите на комисији (47%).

Наспроти нив се членовите на управните и надзорните одбори. Кај нив доминира слабото искуство. Така, 63% од членовите на надзорните одбори имаат искуство

до пет години а дури половина имаат незначително искуство. Дури 43% од членовите во управните одбори немаат искуство. Иако има разлики во праксата, сепак забележлив е значителниот број на неискусни лица кои членуваат во раководните структури на сите овие различни типови институции.

Граф. приказ 2. Искуство од областа на институција

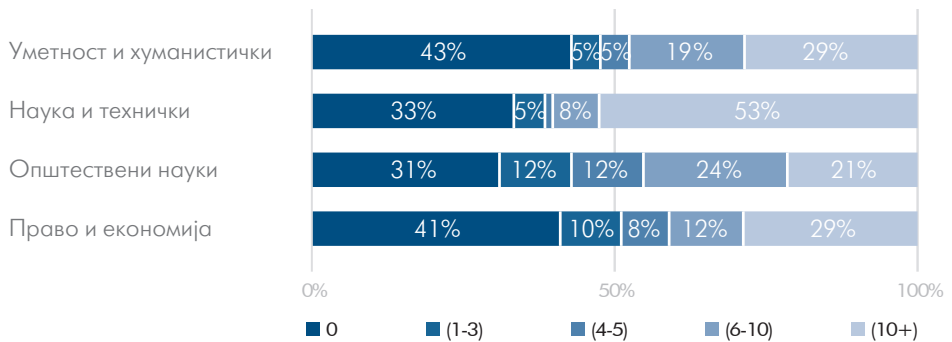


Доколку се погледне искуството според областа на образование, се забележува дека долгогодишното искуство е најзастапено кај членовите од научно-техничкото образование. Повеќе од половина од нив имаат повеќе од 10

години искуство а дополнителни 8% од нив имаат барем шест години искуство. Од друга страна, скоро половина од управувачката структура се правници и економисти, но кај нив 41% се со искуство поголемо од шест години. ▶

Граф. приказ 3.

Искуство според област на образование



► Последицата од ова е јазот помеѓу искуствениот капацитет на раководството и предизвиците на задачата која претставува водење на институцијата. За водење и

развој на јавните претпријатија и практикување на надлежностите на останатите институции потребна е визија која произлегува од претходно долгогодишно искуство.

Инциденталните пропусти во спроведувањето критериуми фрлаат сенка врз целиот процес

Од анализата на биографиите се покажува дека 5% од управувачките структури се со средно образование.

Тоа што загрижува е дека за директори и членови на надзорни одбори се појавуваат личности со средно образование што е во спротивност со законските критериуми, каде што високото образование е задолжително. Така, 2% од директорите и 7% од членовите на надзорните одбори се со средно образование.

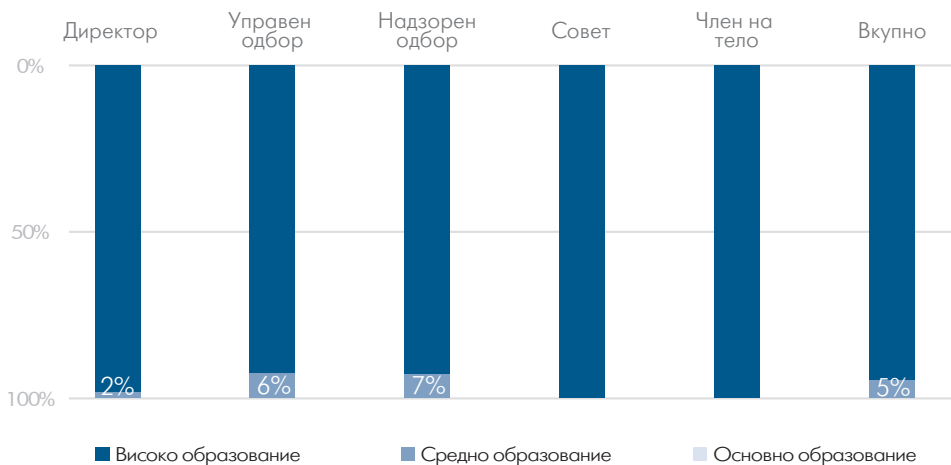
Образованието е јасен формален критериум за именување утврден во законската рамка. Исполнувањето на

критериумот лесно се утврдува со преглед на дипломи, а различната интерпретација е прилично тешка. Оттука, постоењето на вакви случаи фрла сенка на процесот на именување и го доведува во прашање базичниот интегритет на процесот.

Анализирано според областа на образованието, се забележува дека правните и економските студии доминираат во управувачката структура. По нив следат природнонаучните и

техничките студии, а на трето место се општествените науки. Тоа што е интересно е дека во надзорните одбори, каде што пред сè би требало да членуваат луѓе со правна и финансиска заднина, има 22% технички лица, 12% од општествени науки и 4% со студии од уметност или хуманистички науки. Надзорните одбори имаат функција да го надгледуваат материјалното и финансиско работење на институциите. Оттука излегува прашањето колкав е капацитетот на надзорните одбори за соодветно да ги исполнуваат своите надлежности.

Граф. приказ 4. Образовна структура (од 661 член)



Граф. приказ 5.**Управувачка структура според област на студии**

Нерамнотежа во корист на мажите

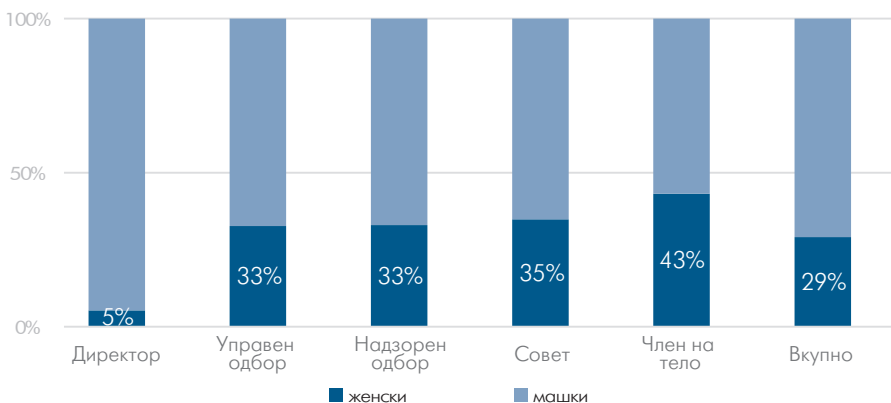
Податоците укажуваат на значителна нерамнотежа во однос на родовата структура на менаџментот на институциите. Разликите помеѓу различните типови институции не се значителни што укажува дека родовата

нерамнотежа е резултат на системска негрижа за правична застапеност во оваа смисла. Така, само 29% од управувачките структури се жени што е во спротивност со политиките за промоција на родова еднаквост.

Најголемата нерамнотежа е забележана кај директорите на институциите, каде што само 5% од именуваните лица се жени. На спротивната страна отскокнува состојбата кај колективните органи,

каде што 43% од членовите се жени. Резултатите сугерираат дека во овие случаи, најчесто комисиии, се води повеќе грижа за родова застапеност, па процедурите и праксата кај овие институции имаат подобар исход.

Граф. приказ 6. Сооднос на жени и мажи во управувачки структури



Како да се подобри процесот на назначување?

Резултатите покажуваат недостатоци во две димензии на процесот на назначување на раководни структури:

1. Нејасен општ принцип на избор
2. Недоследно следење на процедури

За почеток, Владата, но особено Собранието потребно е да работи на промена на парадигмата во законите за тоа како се определува соодветноста на именуваните лица. Законски определените критериуми ►

► фаворизираат образование наспроти искуство.

Претпоставката е дека образовниот процес е доволен за лицата да се запознаат со проблематиката и тоа ги прави доволно способни да управуваат со институции. Меѓутоа, на тој начин се игнорираат два проблема.

Првиот проблем е дека образовниот процес не произведува готови кадри, и тие треба да поминат неколку години за да работат во областа. Самата обука на работното место идеално трае барем една година, а тоа е веќе 20% од критериумот за, на пример, директор на јавно претпријатие. Со други зборови, додека да се оспособите за да започнете независно да работите во институцијата, како почетник, вие веќе сте формално блиску до сериозен кандидат за раководна позиција.

Вториот проблем е дека со фокусот кон областа на образованието, постои можност да се дисквалификуваат кадри кои имаат искуство во областа

на работата на институцијата, но имаат несоодветно образование. Илустрација за ова е последниот пример со изборот на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК). Кандидати со познато искуство во антикорупција беа дисквалификувани или не можеа да се пријават поради тоа што немаа образование во правните, економските, политиколошките или комуникациските науки.

При пишувањето на новиот Закон за спречување на корупцијата, предлогот да биде услов високо образование без специфицирање на област беше отфрлен. Причините беа дека така ќе се отвори можност многумина да се квалификуваат. Тоа е делумно точно бидејќи се зголемува ризикот да се квалификуваат многумина кои чекаат ангажман преку клиентелски врски или во најмала рака нема да бидат на ниво на својата задача поради нестручност.

Но овој ризик постои поради недостатоци во инструментите за проверка на искуството на

кандидатите. Именувањето на лица во раководните структури ретко наликува на процес на ангажирање во приватниот сектор, односно што поголема информираност за кандидатот и интервју за да се види кој е најдобар. За отворање на можноста искуството да биде клучен критериум потребна е трансформација на постапките за именување, токму во таа насока.

Кандидатите за извршно раководство (директори, и членови на комисији) потребно е низ транспарентна и компетитивна постапка да го демонстрираат своето искуство и визија за институцијата која ќе ја раководат. Компетитивноста на процесот подразбира дека без исклучок за едно место ќе се разгледуваат повеќе кандидати кои ќе се пријават на отворен оглас. Процесот треба да вклучува интервју со кандидатите, и детална а не формална проверка на нивното искуство.

Клучот во целиот процес на именување е транспарентноста

Меѓутоа, граѓаните немаат доверба во сегашниот процес. Низ повеќе истражувања на јавното мислење забележливо е дека граѓаните мислат дека во Северна Македонија се вработува претежно преку врски.⁴ Оттука, интервјето е потребно да биде јавно, за да почне процес на враќање на довербата. Истовремено, документацијата за целиот процес, пријавените кандидати, нивните компетенции и ранг-листите при избор, потребно е да бидат јавно достапни. Започнатиот процес на подготовка на регулатива за избор на високата административна служба е чекор во вистинската насока. Но во овој момент тој се однесува пред сè на министерствата и самостојните органи на државната управа. Паралелно на

⁴ Неформалниот живот на политичките партии во Западниот Балкан, Информ, 2017. Страна 17. Достапно на: <https://bit.ly/2C27jkD>. Пристапено на: 20.02.2019

► ова потребна е должна грижа и за институциите кои се од интерес во овој документ.

За раководството (извршно и неизвршно) кај регулаторните, самостојните државни органи и јавните претпријатија, потребно е без исклучок воведување јавен оглас со кој ќе се воспостави можност да конкурираат повеќе лица. Кај друштвата во целосна државна сопственост, потребно е воведување регистар на заинтересирани експерти кој постојано ќе се ажурира, а од кој основачите ќе црпат информации и ќе ги повикуваат на интервјуа. Следејќи ги препораките на ОЕЦД,⁵ иако одговорноста за именување на овие лица честопати е на министрите, потребно е да се воведат транспарентен и одвоен процес на претходна селекција на кандидати од овој регистар од независно тело кое ќе влијае на намалување на фактичката политизираност.

Кај регулаторните и самостојните државни органи, транспарентноста

треба да биде задоволена преку интервју налик на изборот на ДКСК со учество на останати засегнати страни кои ќе можат да поставуваат прашања и каде што интервјуата ќе бидат емитувани на телевизија.

Јавното интервју треба да се практикува и кај назначувањето на директорите, управните и надзорните одбори на претпријатијата. Интервјуата кои би ги спроведувале управниот одбор или претставници на основачите може да се емитуваат на локалните медиуми. Во најмала рака процесот треба да се отвори за присуство на јавноста, граѓанските организации и други засегнати страни кои може да набљудуваат.

Овие промени треба да бидат независни од определбата дали на овие институции ќе се гледа како ентитети кои функционираат сами по себе и се водени целосно од систем на регрутирање по заслуги, или во рамки на поширока политичка програма на мнозинството кое седи во основачите. Реформите мора да поаѓаат од позицијата дека во моментот

⁵ Насоки на ОЕЦД за корпоративно управување на претпријатија во државна сопственост, 2015. Достапно на: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>. Пристапено на 22.02.2019

постои недоверба во интегритетот на процесот на регрутирање. Во тие услови, мора да се обезбеди доверба дека именуваните лица, без разлика дали се политички именувани да ги застапуваат интересите на основачот, или се избрани само според нивната стручност, се фактички најдобрите со искуство и визија како ќе ги водат институциите.

Следење процедури

Конкурентноста и транспарентноста на процесот се во пракса добар начин да се спречи недоследната имплементација на критериумите за именување. Увидот во биографиите покажа дека не е мал бројот на именувани лица кои не ги исполнуваат законски зададените критериуми. Должност на основачите и телата кои избираат е да воспостават процедури кои во поголеми детали ќе ја разработат проверката на апликациите и ќе обезбедат законитост на процесот.

Кој што треба да направи?

МЕРКА 1

ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА КРИТЕРИУМИ ЗА ИЗБОР НА УПРАВУВАЧКИ СТРУКТУРИ СО ФОКУС НА ИСКУСТВО

Каде

Закон за јавни претпријатија

Одговорни

Министерство за економија (МЕ),
Министерство за локална самоуправа (МЛС), Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА)

.....

МЕРКА 2

ВОВЕДУВАЊЕ ТРАНСПАРЕНТНА ПРОЦЕДУРА ЗА ПРИЈАВУВАЊЕ И ИЗБОР СО ВКЛУЧУВАЊЕ НА ЈАВНОСТА

► Каде

Закон за јавни претпријатија

Одговорни

МЕ, МЛС, МИОА

.....

МЕРКА 3

ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА КРИТЕРИУМИ ЗА ИЗБОР НА УПРАВУВАЧКИ СТРУКТУРИ СО ФОКУС НА ИСКУСТВО

Каде

Материјални закони на самостојни
органи на државна управа (СОДУ),
самостојни органи на државна
организација (СДО)

Одговорни

МИОА (во рамки на функционалната
анализа и во согласност со предлогот
за Висока раководна служба

МЕРКА 4

ВОВЕДУВАЊЕ ТРАНСПАРЕНТНА ПРОЦЕДУРА ЗА ПРИЈАВУВАЊЕ И ИЗБОР СО ВКЛУЧУВАЊЕ НА ЈАВНОСТА

Каде

Материјални закони на СОДУ, СДО и
Регулаторни тела

Одговорни

Министерство за економија (МЕ),
Министерство за локална самоуправа
(МЛС), Министерство за информатичко
општество и администрација (МИОА)

.....

МЕРКА 5

ПОДГОТОВКА НА ПРЕДЛОГ ПОДЗАКОНСКИ АКТИ И ПРОЦЕДУРИ ЗА ЈАВНО И ТРАНСПАРЕНТНО ИМЕНУВАЊЕ НА РАКОВОДНИ СТРУКТУРИ

Каде

Ново

Одговорни

МИОА

.....

МЕРКА 6

**ПРОВЕРКА НА ИСПОЛНЕТОСТА
НА КРИТЕРИУМИТЕ КАЈ
ПОСТОЕЧКИТЕ ИМЕНУВАНИ
ЛИЦА**

Каде

Ново

Одговорни

ДКСК

МЕРКА 7

**ПРОВЕРКА НА
ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА
НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА
ПРАВИЧНА РОДОВА И
ЕТНИЧКА ЗАСТАПЕНОСТ ВО
РАКОВОДНИТЕ СТРУКТУРИ**

Каде

Подготовка на извештај

Одговорни

Секретаријат за спроведување на
Охридскиот рамковен договор (ССОРД),
Министерство за труд и социјална
политика (МТСП)

Информации за ИДСЦС

ИДСЦС е граѓанска тинк тенк организација која го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост во носењето на одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува кон соживот помеѓу различностите.

Контакт податоци за ИДСЦС

Адреса: ул. Ѓуро Ѓаковиќ 52/1/2,
1000 Скопје.
Телефонски број/ факс: +389 2 3094 760,
електронска пошта: contact@idscs.org.mk

Информација за авторот

Миша Поповиќ е политиколог и раководи со Центарот за добро управување на ИДСЦС. Главен интерес му е истражувањето на корупцијата, како и останатите предизвици на доброто управување во земјата и регионот.

Марко Панковски е истражувач во Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје. Неговиот истражувачки интерес е насочен кон соодносот помеѓу доброто управување и процесите на европска интеграција и европската безбедност и надворешна политика.

Информации за проектот

Проектот „Кон добро управување во државните претпријатија и независните тела“ (Improved good governance of state owned enterprises and independent state bodies) е финансиран од Обединетото Кралство преку Владата на Обединетото Кралство. Проектот го анализира перформансот на јавните претпријатија, претпријатијата во државна сопственост и независните државни тела во однос на адекватноста на нивното управување и управувачки процедури и врши проценка на тоа дали постојат процедури кои раководителите на овие институции ги прават отпорни на клиентелизам и корупција. Целта е иницирање на промени во управувачката култура на целните институции кои би придонеле кон нивен долгорочен, одржлив развој и би овозможиле основа за подобро внатрешно известување.

Линк

Ова издание е електронски достапно на:

- <https://idscs.org.mk/mk/2019/03/04/studija-koj-toa-tamu-upravuva/>

Кратка студија за јавни
политики бр.03/2019

Кој „тоа“ таму управува?

Автори: Миша Поповиќ и
Марко Панковски

-
Март 2019



British Embassy
Skopje

